

Thüringer Innenministerium



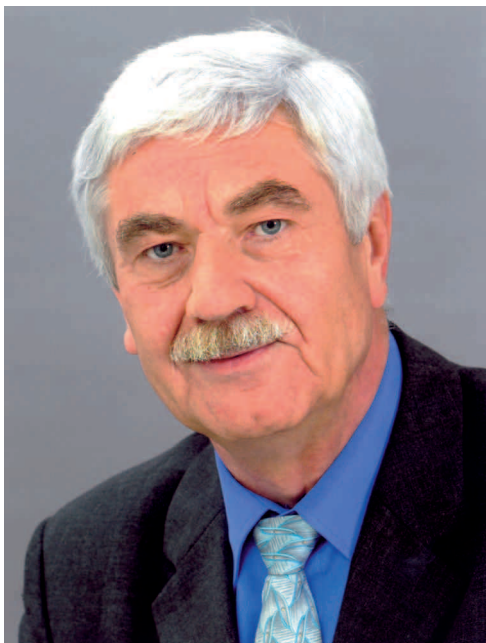
Mit starken Kommunen in die Zukunft:

Das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich



FREISTAAT THÜRINGEN
Innenministerium





Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich, Ihnen im Rahmen dieser Broschüre die wesentlichen Züge des Thüringer Modells zum kommunalen Finanzausgleich vorstellen zu können. Die Broschüre richtet sich an alle Interessierten, die sich mit der komplexen Materie des "KFA" befassen wollen. Ich hoffe und wünsche, dass wir mit der Broschüre einen Beitrag zu einer konstruktiven und sachlichen Befassung mit der Thematik leisten können. Unser Ziel ist es, das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich so umzusetzen, dass wir uns gemeinsam mit starken Kommunen den künftigen Herausforderungen stellen können.

Zugleich möchte ich die Gelegenheit nutzen, allen Beteiligten zu danken, die an der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs mitgewirkt oder Beiträge geleistet haben. Insbesondere die enge und fruchtbare Zusammenarbeit mit den Kommunen, dem Gemeinde- und Städtebund Thüringen und dem Thüringischen Landkreistag hat die Erarbeitung des Gesetzentwurfes in allen Stadien erheblich vorangebracht. Weiterhin möchte ich die besonderen Leistungen der übrigen Mitglieder der Projektgruppe hervorheben. Die Mitarbeiter des Thüringer Landesamtes für Statistik, des Thüringer Rechnungshofes und der beteiligten Ministerien der Landesregierung – allen voran die Mitarbeiter der Fachabteilung "Kommunales" im Innenministerium – haben die verfassungsgerichtlichen Vorgaben für die Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs mit großem persönlichen Einsatz umgesetzt.

Dr. Karl Heinz Gasser
Thüringer Innenminister

Das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich

Inhalt

I.	Einleitung: Die Kommunen im Staats- und Finanzsystem	5
II.	Was ist kommunaler Finanzausgleich und wie funktioniert dieser?	7
III.	Das bisherige Verfahren zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse	9
IV.	Das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs	10
V.	Das Thüringer Modell des kommunalen Finanzausgleichs	12
VI.	Das neue Berechnungsverfahren für die angemessene Finanzausstattung	13
VII.	Weitere Folgen der verfassungsgerichtlichen Entscheidung	17
VIII.	Weitere Eckpunkte der neuen Regelung	18
IX.	Die Großen stärken – die Kleinen bewahren	19
X.	Zusammenfassung	20
XI.	Anhang: Wiederholt gestellte Fragen	22
XII.	Glossar: Was ist eigentlich ein(e)...?	28
XIII.	Grafikanhang: Entwicklung ausgewählter Kerndaten der Landes- und Kommunalfinanzen	32

I. Einleitung: Die Kommunen im Staats- und Finanzsystem

Die Kommunen – Gemeinden und Landkreise – sind eigenständige Gebietskörperschaften. Ihr **Aufgabenbereich** ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 91 Abs. 1 und 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) in Verbindung mit §§ 2, 3 und 87, 88 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO). Hiernach haben die Gemeinden und Kreise

- alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (so genannte **Selbstverwaltungsangelegenheiten**) und
- als untere Verwaltungsinstanz Bundes- und Landesgesetze auszuführen (so genannter **übertragener Wirkungskreis**).¹⁾

Bei Selbstverwaltungsangelegenheiten unterscheidet man **freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben** und **Pflichtaufgaben**.

Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sind in dem Sinne freiwillig, dass die Kommunen selbst entscheiden können, ob sie eine bestimmte Angelegenheit überhaupt wahrnehmen und wie sie sie durchführen wollen. Ein Beispiel für freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten ist die Einrichtung von Theatern, Museen und Büchereien.

Bei den **pflichtigen** Selbstverwaltungsangelegenheiten können die Kommunen nicht mehr über das “Ob” der Aufgabenerfüllung entscheiden, ihnen muss aber das “Wie” der Durchführung überlassen bleiben. Beispiele für Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis sind die Feuerwehr und die Erschließung von Bauland.

Aufgaben im **übertragenen Wirkungskreis** werden den Kommunen durch oder auf Grund eines Gesetzes übertragen. Mit der Übertragung sind die Kommunen verpflichtet, die Aufgabe zu erfüllen. Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis sind stets Pflichtaufgaben. Beispiele für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind das Pass- und Personalausweiswesen und die Lebensmittelüberwachung.

Um die Summe der kommunalen Aufgaben finanzieren zu können, stehen den Kommunen verschiedene **Einnahmequellen** zur Verfügung. Diese sind vor allem Steuern, Gebühren, Beiträge, privatrechtliche Entgelte und Kostenerstattungen des Landes für die Übertragung von Aufgaben (insbesondere die Auftragskostenspauschale) sowie staatliche Zuweisungen inner- und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs für andere Aufgaben.²⁾ Einen groben Überblick über die Verteilung der wesentlichen Einnahmen und Ausgaben vermitteln die folgenden Grafiken.

Kommunale Aufgaben

- Selbstverwaltungsangelegenheiten
- Übertragener Wirkungskreis

Selbstverwaltungsangelegenheiten

- freiwillige
- pflichtige

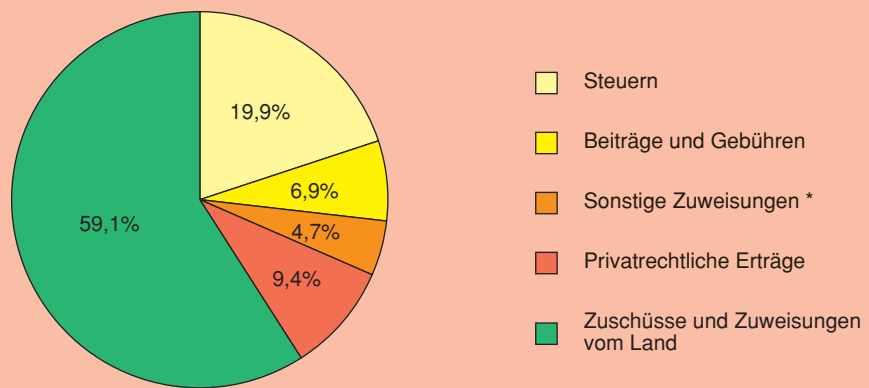
Übertragener Wirkungskreis

Einnahmequellen zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben

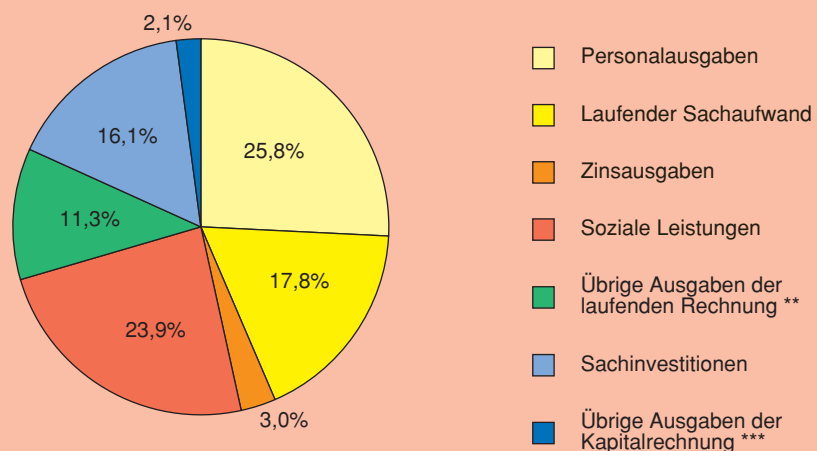
1) Für die Landkreise kommt noch im Rahmen der Kommunalaufsicht die Aufgabe einer unteren staatlichen Verwaltungsbehörde hinzu.

2) Zwar dienen auch Kredite der Deckung des Finanzbedarfs, sie sind jedoch zweckgebunden und dürfen nur für Investitionen verwendet werden. Eine nur den Landkreisen zur Verfügung stehende Einnahmequelle ist die Kreisumlage.

Struktur der kommunalen Einnahmen 2006



Struktur der kommunalen Ausgaben 2006



Wie der ersten Übersicht zu entnehmen ist, machen die Zuschüsse und Zuweisungen des Landes einen erheblichen Anteil aus. Wesentlicher Bestandteil dieser Einnahmenposition sind die Mittel aus dem **kommunalen Finanzausgleich ("KFA")**.

Verschiedene Finanzierungssysteme für die unterschiedlichen kommunalen Aufgaben:

- Übertragener Wirkungskreis: Mehrbelastungsausgleich
- Selbstverwaltungsangelegenheiten: verschiedene Zuweisungen

Entsprechend der oben dargelegten Unterscheidung zwischen den Aufgabenarten der Kommunen sichert der kommunale Finanzausgleich über verschiedene Finanzierungssysteme die **insgesamt angemessene Finanzausstattung** der Gemeinden, Städte und Landkreise.

Für die Durchführung von übertragenen staatlichen Aufgaben im Sinne der Art. 93 Abs. 1 S. 2, 91 Abs. 3 ThürVerf erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände einen **Mehrbelastungsausgleich**, der u.a. in Form der so genannten Auftragskostenpauschale ausgereicht wird und einen vollen Ausgleich der angemessenen Kosten für die Aufgabenerfüllung gewährt.

Für die Erfüllung der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben erhalten die Kommunen verschiedene **Zuweisungen** des Landes. Diese werden entweder für einen bestimmten Zweck gewährt oder stehen den Kommunen zur freien Verwendung zur Verfügung.

* Z.B. Zahlungen der Bundesagentur für Arbeit.

** Z.B. Zahlungen an kommunale Sondervermögen (Eigenbetriebe, Gesellschaften mbH etc.).

*** Z.B. Investitionsförderungen an kommunale Sondervermögen.

II. Was ist kommunaler Finanzausgleich und wie funktioniert dieser?

Ein **Finanzausgleich im Allgemeinen** soll einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft verschiedener Träger der öffentlichen Aufgaben sicherstellen. Hinsichtlich der Funktionsweise ist zwischen dem *vertikalen* und dem *horizontalen* Finanzausgleich zu unterscheiden: Der Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Ländern etwa ist ein vertikaler, weil die Gelder vom Bund („von oben“) an die Länder („nach unten“) fließen. Der Länderfinanzausgleich wirkt hingegen horizontal, weil die Gelder auf einer Ebene zwischen den Ländern umverteilt werden.

Finanzausgleich kann
vertikal oder horizontal
erfolgen

Für den **kommunalen Finanzausgleich** ist im Grundgesetz in Art. 106 Abs. 5-7 nur geregelt, dass das Aufkommen bestimmter Steuern und Anteile an Steuereinnahmen den Gemeinden zusteht. In Thüringen stützt sich der KFA auf Art. 91 und 93 ThürVerf. Die konkrete Ausgestaltung ist im Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) geregelt. Es finden sich jedoch auch Regelungen in anderen Gesetzen. Der Finanzausgleich zwischen dem Freistaat und seinen Kommunen ist zwar vertikal, wirkt aber in erheblichem Umfang auch horizontal, weil viele Leistungen des Landes nach der bereits vorhandenen Finanzausstattung in den einzelnen Kommunen bemessen werden.

KFA ist vertikal, wirkt
aber auch horizontal

Der KFA besteht aus zwei wesentlichen Komplexen, die voneinander getrennt werden müssen: Auf der Seite der **Bedarfsermittlung** wird kalkuliert, wie hoch die Leistungen des Landes (der vom Land bereitgestellte „Topf“) sein müssen, um eine angemessene Finanzausstattung *der Kommunen insgesamt* sicherzustellen. Demgegenüber stellt sich auf der Seite der **Verteilung** die Frage, in welcher Höhe die *einzelne Kommune* Zuweisungen vom Land erhält.

Komplexe des KFA:
• Bedarfsermittlung
• Verteilung

Das ThürFAG sieht auf der Verteilungsseite unterschiedliche Arten von Zuweisungen vor. Nach der geltenden Fassung sind dies:

- **Allgemeine Finanzzuweisungen** (so genannte **Schlüsselzuweisungen**): Diese sind zur Deckung des allgemeinen Bedarfs vorgesehen und nicht an einen bestimmten Verwendungszweck gebunden. Die Kommune kann also frei entscheiden, für welche Bereiche (Investitionen, Personalausgaben etc.) sie die Zuweisung einsetzen will. Eine Sonderform ist bislang die Vorweg-Schlüsselzuweisung, die nur für einige Gemeinden (z.B. kreisfreie Städte) vorgesehen war und einen besonderen Bedarf auf Grund der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen ausgleichen sollte.
- **Besondere Finanzzuweisungen**: Diese Zuweisungen sind bedarfsbezogen und müssen von der Kommune für den vorgesehenen Zweck verwendet werden. Beispiel hierfür ist die Zuweisung für die Schülerbeförderung.
- **Zuweisungen für investive Zwecke**: Auch diese Zuweisungen sind zweckgebunden. Beispiel ist die Investitionspauschale für Schulgebäude.

Arten der Zuweisungen:
• frei verwendbare
• bedarfs- und zweckbezogene
• investitionsgebundene

Die **Verteilung der einzelnen Zuweisungsarten** erfolgt nach unterschiedlichen Mechanismen. Die Verteilung der dem Volumen nach bedeutendsten Zuweisungen – der Schlüsselzuweisungen – läuft nach folgenden Prinzipien ab:

Verteilungsmechanismus
bei Schlüsselzuweisungen

- Zur Berechnung der Höhe der Zuweisung an eine einzelne Kommune vergleicht man die **Steuerkraftmesszahl**³⁾ (ihre rechnerische Finanzkraft) mit der **Bedarfsmesszahl**⁴⁾ (ihrem rechnerischen Bedarf). Diese Messzahlen sind – wie der Name verdeutlicht – *lediglich pauschale und abstrakte Berechnungsgrößen*, die nicht mit dem tatsächlichen Bedarf oder den tatsächlichen Einnahmen identisch sind.
- Ist diese **Bedarfsmesszahl höher als die Steuerkraftmesszahl, erhält die Kommune 70%** der Differenz. Die Differenz wird nicht zu 100% ausgeglichen, weil für die Kommune ein Anreiz verbleiben muss, selbst für Effizienz und Wirtschaftlichkeit ihrer Strukturen zu sorgen. Entspricht die eigene Finanzkraft ihrem Bedarf oder geht sie darüber hinaus, erhält sie keine Schlüsselzuweisung.

Damit werden die Unterschiede in der Steuerkraft zwischen den Gemeinden teilweise – jedoch nicht vollständig – ausgeglichen. Eine Gemeinde mit hohen eigenen Einnahmen steht im Ergebnis besser als eine Kommune mit geringerer Finanzkraft. Dieser Effekt kennzeichnet die *horizontale* Wirkung des Finanzausgleichs. Der *vertikale* Ausgleich ist demgegenüber der Zufluss vom Land an die Gemeinden.

Verteilungsmechanismus für andere Zuweisungsarten

Im Gegensatz dazu wird die Höhe vieler **besonderer Finanzzuweisungen** oder der **Zuweisungen für investive Zwecke** aus Berechnungsgrößen bestimmt, die auf den Bedarf der einzelnen Kommune für die konkrete Zuweisung abstellen. Die Investitionspauschale für Schulgebäude richtet sich so z.B. nach der betreffenden Schüleranzahl, nicht nach dem Einwohnermaßstab.

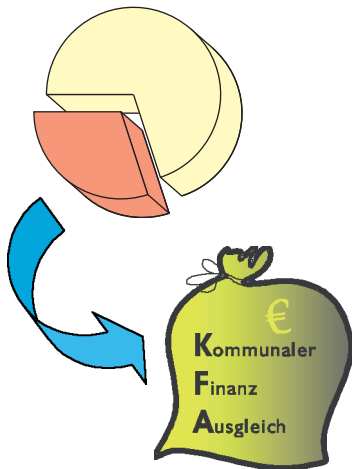
3) Die Steuerkraftmesszahl wird aus verschiedenen steuerlichen Faktoren berechnet. Bei manchen Steuerarten ist dies das tatsächliche Aufkommen an Steuereinnahmen in einer Gemeinde. Bei der Grund- und der Gewerbesteuer werden jedoch für alle Gemeinden einheitliche fiktive Hebesätze berücksichtigt. Dies ist notwendig, weil der örtliche Hebesatz ausschließlich für die betreffende Gemeinde gilt und über das Finanzausgleichssystem keine Wirkung auf die anderen entfalten soll. Andernfalls würden bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen die Gemeinden bevorzugt, die gezielt niedrigere Hebesätze festgesetzt haben, während die Gemeinden "bestraft" würden, die wegen ihrer Finanzlage zwangsläufig höhere Hebesätze festsetzen mussten.

4) Die Bedarfsmesszahl wird nach der so genannten Hauptansatzstaffel berechnet. Das heißt: Für eine Kommune wird für einen bestimmten Einwohnerzahlenbereich eine bestimmte Bedarfspauschale angesetzt. Diese Pauschalen sind gestaffelt und steigen mit der Einwohnerzahl. Hiermit wird der Erfahrung Rechnung getragen, dass der durchschnittliche allgemeine Finanzbedarf einer Gemeinde mit zunehmender Einwohnerzahl steigt. Die Bedarfsmesszahl für eine Kommune ist nicht mit der Bedarfsermittlungsseite (für alle Kommunen) zu verwechseln!

III. Das bisherige Verfahren zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse

Aufteilung der Einnahmen des Landes:

Anteil KFA Landesanteil



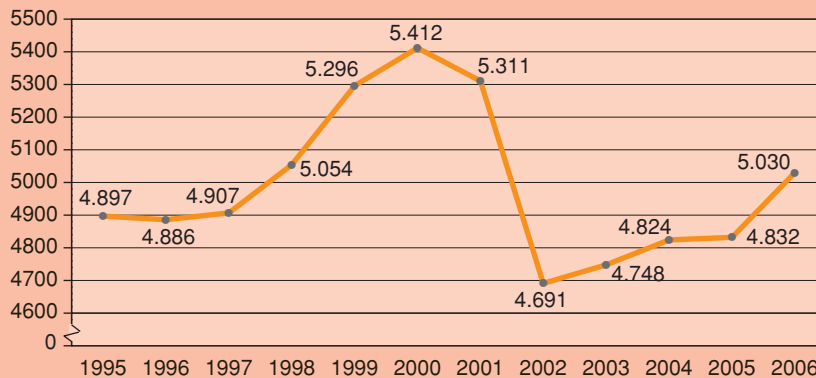
Bislang wurde die **Höhe der Finanzausgleichsmasse** (d.h. der Inhalt des "Topfes" für den KFA) durch eine im Finanzausgleichsgesetz bestimmte Beteiligungsquote an den Einnahmen⁵⁾ des Landes (so genannter **Steuerverbund**) gebildet. Die Höhe der Finanzausgleichsmasse war insoweit von den Einnahmen des Landes abhängig. Bei steigenden Einnahmen stieg die KFA-Masse, bei sinkenden Einnahmen sank sie.

Bisher:
Die Höhe der Finanzausgleichsmasse war von den Einnahmen des Landes abhängig.

Diese strikte Verknüpfung hat das Land zugunsten der Kommunen bei sinkenden Einnahmen jedoch nicht immer umgesetzt. In den zurückliegenden Jahren musste der Freistaat erhebliche Mindereinnahmen hinnehmen (vgl. hierzu die folgende Grafik⁶⁾).

Das Land hat Mindereinnahmen weitgehend nicht an die Kommunen weitergegeben.

Einnahmenentwicklung in Thüringen 1995 bis 2006 in Mio. Euro



An diesen Einbußen hätten die Kommunen nach dem Steuerverbundsystem beteiligt werden müssen. Darauf hat die Landesregierung aber weitgehend verzichtet und die auf die Kommunen entfallenden Mindereinnahmen zum größten Teil durch Landeszuflüssen in den KFA ausgeglichen. In den Jahren 2002 bis 2005 wurde die Finanzausgleichsmasse durch zusätzliche Leistungen des Landes stabil gehalten. Infolgedessen hatten die Kommunen erheblich mehr Mittel zur Verfügung, als dies ohne die zusätzlichen Leistungen des Landes der Fall gewesen wäre.

5) Diese setzen sich zusammen aus den Steuereinnahmen des Landes, den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

6) Dargestellt sind hier die Summen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen.

IV. Das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs

ThürFAG (a.F.) in wesentlichen Teilen verfassungswidrig

Im Jahre 2005 entschied der Thüringer Verfassungsgerichtshof (Az. VerfGH 28/03), dass das **ThürFAG** in wesentlichen Teilen – insbesondere hinsichtlich des Verfahrens zur Bestimmung der Finanzausstattung – **nicht mit der Verfassung des Freistaats Thüringen vereinbar** ist. Zusammengefasst stützte der Thüringer Verfassungsgerichtshof seine Entscheidung auf zwei tragende **Gründe**:

1. Finanzbedarf der Kommunen nicht hinreichend ermittelt.

- Zum einen hat der Gesetzgeber *vor* der Festlegung der Finanzausstattung der Kommunen deren **Finanzbedarf nicht hinreichend ermittelt** und mangels Kenntnis vom tatsächlichen Finanzbedarf diesen auch nicht angemessen berücksichtigen können. Art. 93 Abs. 1 ThürVerf erfordert aber eine Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfs der Kommunen.

2. Potenziell selbstverwaltungsfeindliche Tendenz zweckgebundener Zuweisungen

- Zudem genügen die Vorschriften des ThürFAG über die Gewährung der zweckgebundenen Zuweisungen nicht dem Art. 93 Abs. 1 ThürVerf, soweit sie vorsehen, dass diese Zuweisungen allein “nach Maßgabe des Landeshaushalts” ausgereicht werden sollen. Der **Haushaltsgesetzgeber muss bei der Normierung zweckgebundener Zuweisungen Zurückhaltung üben**, weil diese zwar grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig sind, wegen ihrer potenziell selbstverwaltungsfeindlichen Tendenz aber in einem angemessenen Verhältnis zu den nicht zweckgebundenen Zuweisungen (insbesondere den Schlüsselzuweisungen) stehen müssen.

Vorgaben des Gerichts:

In seinem Urteil hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof zudem verschiedene **Vorgaben** entwickelt, nach denen sich das Land bei der Neuregelung des KFA richten muss. Diese Vorgaben sind insbesondere:

1. Finanzielle Mindestausstattung – unabhängig von der Leistungskraft des Landes

- Art. 93 Abs. 1 S. 1 ThürVerf verpflichtet das Land zur “aufgabenadäquaten” Finanzausstattung der Kommunen. Hierzu gehören die Personal- und Sachkosten für die Pflichtaufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis sowie ein gewisser finanzieller Spielraum für freiwillige Aufgaben der Kommunen. Aus dieser Berechnung ergibt sich die **finanzielle Mindestausstattung** der Kommunen, die vom Land ohne Rücksicht auf dessen Leistungskraft gewährt werden muss.

2. Angemessene Finanzausstattung – abhängig von der Leistungskraft des Landes

- Zur finanziellen Mindestausstattung gehört auch der **Mehrbelastungsausgleich** (insbesondere die Auftragskostenpauschale) nach Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf. Dieser erfordert den vollen Ausgleich der *angemessenen* Kosten für die Aufgabenerfüllung. Die Angemessenheit orientiert sich dabei an den Durchschnittskosten und wirkt daher als Regulativ “zur Steuerung des kollektiven Ausgabeverhaltens hin zu einer sparsamen Mittelverwendung”.
- Jenseits der finanziellen Mindestausstattung besteht ein Anspruch auf weitere bedarfsorientierte finanzielle Leistungen (“Angemessenheitszuschlag”), die zusammen mit der finanziellen Mindestausstattung die **insgesamt angemessene Finanzausstattung** ausmachen. Der “Angemessenheitszuschlag” orientiert sich an der finanziellen Leistungskraft des Landes.

3. Kommunen müssen ihren Bedarf zunächst selbst decken

- Die Kommunen müssen “vor allem den bei der Verwirklichung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts entstehenden **Finanzbedarf zunächst aus eigenen Kräften**” decken. Erst wenn dies “nach Erschöpfung der gesetzlichen und organisatorischen Möglichkeiten” nicht mehr möglich ist, muss das Land im Rahmen des KFA eintreten.

- Der Gesetzgeber hat bei der Regelung des KFA einen **weiten Einschätzungsspielraum**, etwa bezüglich der Entwicklung von Steuereinnahmen und Personalausgaben, zum Mindestbestand freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben, zur Höhe von Hebesätzen und Umlagen sowie zu ungenutzten Einsparpotenzialen.
- Die Ermittlung der Kosten für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben kann nach dem **Vorbild des (verfassungsgemäßen) Mehrbelastungsausgleichs** erfolgen. Für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben genügt ein ungefährer Überblick.

4. Weiter Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers

5. Ermittlung nach dem Vorbild des Mehrbelastungsausgleichs

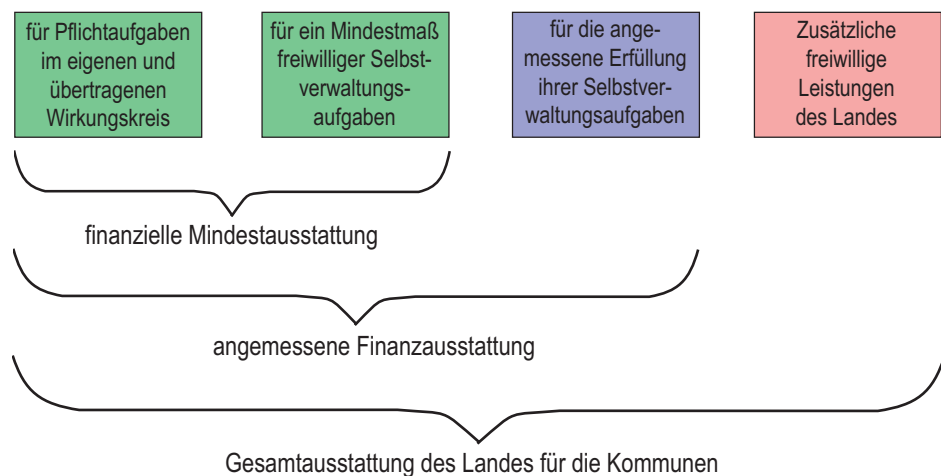
V. Das Thüringer Modell des kommunalen Finanzausgleichs

Die Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs ist bislang in Deutschland einmalig. Das bisherige Verfahren zur Berechnung des Finanzausgleichs ist nach wie vor in allen anderen Ländern der übliche Weg. Mit dem neuen **Thüringer Modell** des kommunalen Finanzausgleichs wird daher Neuland beschritten. Das Thüringer Modell des KFA stellt die kommunale Aufgabenerfüllung auf eine nachvollziehbare, faire und verlässliche Grundlage. Im Sinne der verfassungsgerichtlichen Vorgaben beinhaltet es folgende **Prämissen**:

Die aus den verfassungsgerichtlichen Vorgaben folgenden Prämissen des Thüringer Modells

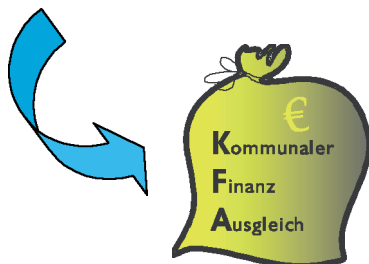
- Das Thüringer Modell vollzieht einen **Systemwechsel vom Steuerverbund zur Bedarfsorientierung**. Eine Verbundquote wird nur noch im Rahmen des Art. 106 Abs. 7 GG gebildet.
- Die Kommunen erhalten eine **finanzielle Mindestausstattung**, die unabhängig von der Einnahmensituation des Landes ist. Diese Mindestausstattung versetzt die Kommunen in die Lage, ihre Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis zu erfüllen und darüber hinaus ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.
- Sie werden weiterhin mit einem finanziellen Spielraum ausgestattet, der ihnen die angemessene Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben ermöglicht. Die Summe aus diesem zusätzlichen finanziellen Spielraum und der o.g. Mindestausstattung ist die **insgesamt angemessene Finanzausstattung**. Der zusätzliche finanzielle Spielraum ist von der Einnahmensituation des Landes abhängig.
- Zusätzlich zu dieser insgesamt angemessenen Finanzausstattung erhalten die Kommunen freiwillige Leistungen des Landes innerhalb und außerhalb des KFA. Die Summe aus den freiwilligen Leistungen und der angemessenen Finanzausstattung ist die **Gesamtausstattung des Landes an die Kommunen**.
- Da die Kommunen ihren Finanzbedarf **zunächst aus eigenen Kräften decken** müssen, sind Einnahmen und Einnahmemöglichkeiten bei der Ermittlung des Bedarfs der Kommunen zu berücksichtigen.

Im Bild dargestellt setzt sich die finanzielle Ausstattung der Kommunen also wie folgt zusammen:



VI. Das neue Berechnungsverfahren für die angemessene Finanzausstattung

Ausgaben der Gemeinden
+ prognostizierte Ausgabenerhöhung
– Einnahmen der Gemeinden
– Einnahmemöglichkeiten
<hr/>
= Bedarf der Gemeinden



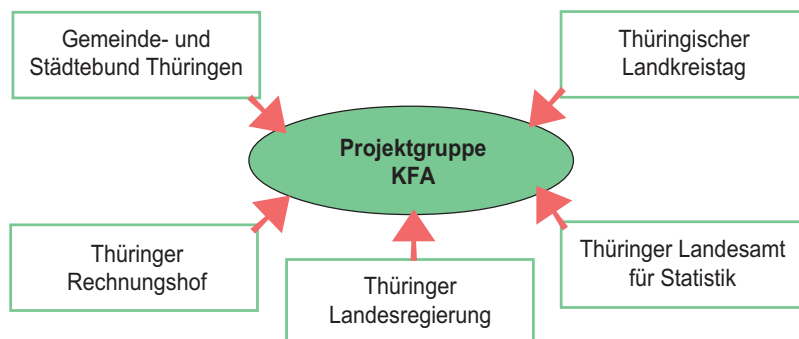
Nach den Vorgaben des Thüringer Verfassungsgerichtshofs und den daraus entwickelten Prämissen hatte die Landesregierung eine **konkrete Bedarfsermittlung** für die kommunalen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises vorzunehmen. Für den Bereich des übertragenen Wirkungskreises änderte sich nichts, weil hier auch zuvor schon eine konkrete Bedarfsermittlung vorgenommen wurde.

In Vorbereitung der Bedarfsberechnung wurden zunächst umfangreiche **Datenerhebungen** zur Ermittlung der durchschnittlichen **Gesamtausgaben** und **-einnahmen** der Kommunen in den Jahren 2003 bis 2005 für Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben des eigenen Wirkungskreises durchgeführt. Sowohl bei der Zusammenstellung des Aufgabenkatalogs als auch bei der praktischen Umsetzung der Erhebung arbeitete das Innenministerium eng mit den kommunalen Spitzenverbänden zusammen.

Datenerhebung zur Ermittlung der Einnahmen und Ausgaben

Die Projektgruppe zum kommunalen Finanzausgleich setzte sich wie folgt zusammen:

Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände

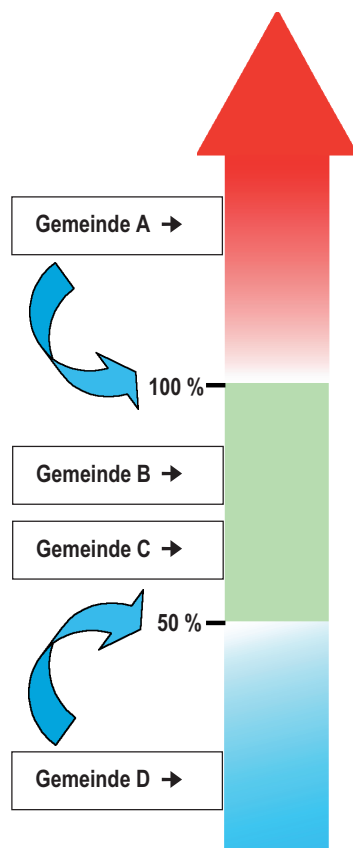


1. Schritt: Berechnung der Ausgaben und Prüfung der Angemessenheit

Der Bedarf der Gemeinden wird zunächst von deren Ausgaben bestimmt. Diese Ausgaben bestehen aus den **Kosten für die Pflichtaufgaben** und den **Aufwendungen für die freiwilligen Aufgaben**.⁷⁾ Um die von den Kommunen gemeldeten Ausgaben in die Bedarfsberechnung einzubeziehen, wurden diese einer Angemessenheitsprüfung unterzogen. Hierzu wurde bei den Kosten für die Pflichtaufgaben eine so genannte Korridorbereinigung vorgenommen. Vereinfacht ausgedrückt funktioniert das wie folgt:

Bestimmung der Kosten für freiwillige und pflichtige Aufgaben

⁷⁾ Zu den Ausgaben *insgesamt* gehören natürlich auch die Ausgaben für die Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis. Diese werden jedoch nachfolgend nicht erörtert, weil sie – wie erwähnt – schon zuvor nach dem "Bedarfsprinzip" ermittelt wurden.



Aus den von den Kommunen gemeldeten Ausgaben **für die Pflichtaufgaben** wurden (aufgeteilt nach den einzelnen Aufgabenbereichen und den Größenklassen der Kommunen) zunächst Durchschnittswerte gebildet. Anschließend wurde ein "**Korridor**" im Bereich von 50% bis 100% angelegt. Das heißt, die Meldungen der Kommunen, die unter 50% des Durchschnittswertes lagen, wurden auf 50% des Durchschnittswertes angehoben. Alle Meldungen der Kommunen, die über dem ermittelten Durchschnittswert lagen, wurden auf 100% (den Durchschnittswert) reduziert. Ziel dieser Verfahrensweise ist es, sich bei der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung an den wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen zu orientieren und offensichtlich fehlerhafte Meldedaten zu korrigieren. Im Beispiel links heißt das: Gemeinde A liegt über 100%; die Meldedaten werden auf 100% gesenkt. B und C liegen im "Korridor"; die Meldedaten werden unverändert übernommen. Die Daten von D werden auf 50% angehoben.⁸⁾

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat diese Methode der Korridorbereinigung ausdrücklich für zulässig erklärt.

Einbeziehung der Kosten für freiwillige Selbstver- waltungsaufgaben mit einem Anteil von 6% der Gesamtausgaben

Neben der Korridorbereinigung bei den Angaben zu den Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises wurden in einem weiteren Schritt die **freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben** bei der Ermittlung der insgesamt angemessenen Finanzausstattung einbezogen. Rechnerisch wurden hierfür insgesamt 270 Mio. Euro pro Jahr bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt.⁹⁾ Dies entspricht etwa einem Anteil von 6% pro Jahr, gemessen an den durchschnittlichen Gesamtausgaben der Kommunen in den Jahren 2003 bis 2005. Diese Bemessung entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.¹⁰⁾

8) Zur Thematik der Korridorbildung vgl. auch im Anhang Frage 7.

9) Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen: Im Gesetzentwurf sind 135 Mio. Euro pro Jahr für freiwillige Leistungen in der Mindestausstattung der Kommunen berücksichtigt. Weitere 135 Mio. Euro pro Jahr erhalten die Kommunen im Rahmen der angemessenen Finanzausstattung über den Finanzverbund nach Art. 106 Abs. 7 GG.

10) Vgl. hierzu auch Frage 8 im Anhang.

2. Schritt: Berücksichtigung von Ausgabenerhöhungen außerhalb des Referenzzeitraums

Da die Erhebung des Finanzbedarfs auf dem Ausgabeverhalten der Kommunen in den Jahren 2003 bis 2005 basierte, war es notwendig, **die ermittelten Daten so fortzuschreiben, dass sie eine angemessene Finanzausstattung für die Jahre 2008 und 2009 sicherstellen**. Zu diesem Zweck wurden all die Faktoren bewertet und einer Prognose unterzogen, die den Finanzbedarf der Kommunen verändern. Die hierbei berücksichtigten¹¹⁾ Faktoren sind insbesondere:

- Änderungen im Aufgabenbestand und -umfang,
- die demografische Entwicklung,
- die Entwicklung der Sach- und Personalkosten sowie
- die allgemeine Preisentwicklung.

Sollten sich diese Parameter ändern, wird mittels der im Gesetzentwurf enthaltenen **Revisionsklausel**¹²⁾ für die Zukunft eine Anpassung vorgenommen werden. Insofern ist also die angemessene Finanzausstattung der Kommunen über das Jahr 2009 hinaus sichergestellt.

Fortschreibung der erhobenen Daten

Zukunftssicherheit durch die Revisionsklausel

3. und 4. Schritt: Berücksichtigung eigener kommunaler Einnahmen und Einnahmemöglichkeiten

Zur Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen war es des Weiteren erforderlich, deren **Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten** zu untersuchen und auch diese einer **Angemessenheitsbewertung** zu unterziehen.

Sofern die Kommunen aus der Erfüllung von Aufgaben zugleich Einnahmen (z.B. Gebühren) erzielten, wurden diese bereits bei der Datenerhebung bedarfsmindernd berücksichtigt. Die zu erwartenden **Einnahmen der Kommunen aus ihren Steuern** waren dagegen gesondert zu betrachten. Grundlage dieser Betrachtung sind die von den Städten und Gemeinden voraussichtlich zu erzielenden Gesamtsteuereinnahmen in den Jahren 2008 und 2009, wie sie sich nach dem Ergebnis der Mai-Steuerschätzung 2007 darstellen. Ergänzend wurden hierbei bereits die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform ab dem Jahr 2008 einbezogen. Die aus der Reform zu erwartenden Einnahmerückgänge sind bei der Bedarfsberechnung berücksichtigt und werden durch das Land kompensiert. Damit erhöht sich die Finanzausgleichsmasse im Jahr 2008 um 21,7 Mio. Euro und im Jahr 2009 um 14,3 Mio. Euro.

Betrachtung der Einnahmen und Prüfung der Angemessenheit

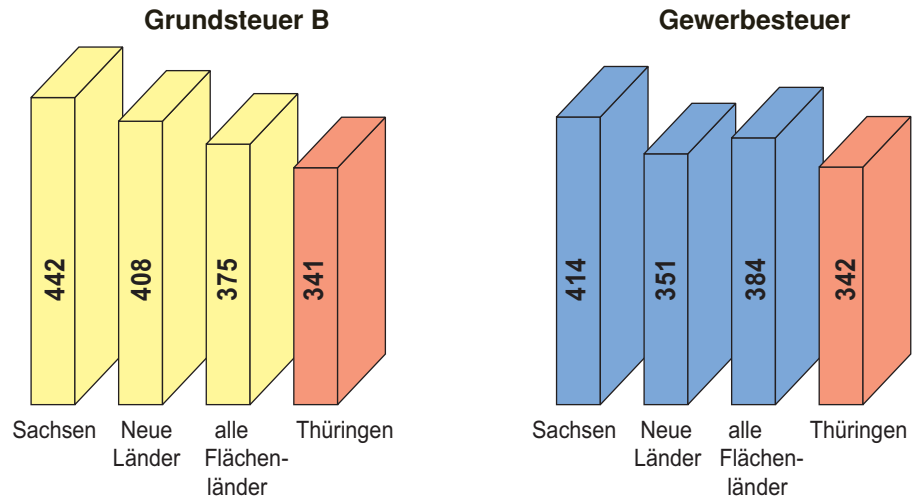
Land kompensiert Einbußen der Kommunen auf Grund der Unternehmenssteuerreform

Bei der **Angemessenheitsprüfung** stellte die Landesregierung fest, dass die Thüringer Kommunen ihre eigenen Steuereinnahmemöglichkeiten nach wie vor nur zurückhaltend nutzen. Ein bundesweiter Vergleich zeigt, dass die Realsteuerhebesätze deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Hierzu folgende Beispiele:

¹¹⁾ Vgl. hierzu auch Fragen 6, 11 und 12 im Anhang.

¹²⁾ Neben diesen Parametern erfasst die Revisionsklausel auch weitere Faktoren der Gestaltung des KFA. Genauer zur Revisionsklausel unter Punkt VIII. 3.

Durchschnittliche Hebesätze in Prozent 2005



Kein Zwang zur Erhöhung der Hebesätze

Den Kommunen stehen hier **eigene Einnahmemöglichkeiten** zur Verfügung. Um diese Möglichkeiten zu berücksichtigen, werden auf der "Habenseite" fiktive Mehreinnahmen aus der Grundsteuer B in Höhe von rund 24,2 Mio. Euro angerechnet. Das heißt, die Kommunen werden in der Bedarfsberechnung so behandelt, als hätten sie ihre Einnahmemöglichkeiten in diesem Bereich stärker als bislang genutzt. Zu beachten ist aber, dass dies lediglich eine Kalkulationsgrundlage für die Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung ist. Die Kommunen sind hierdurch nicht gezwungen, ihre Hebesätze zu erhöhen.¹³⁾

¹³⁾ Dazu genauer unter Punkt VIII. 2.

VII. Weitere Folgen der verfassungsgerichtlichen Entscheidung

Weitere Folge der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs ist die **Reduzierung der Anzahl zweckgebundener Finanzausweisungen**. Einige, wie etwa die Regelung zur Investitionspauschale, sind ausdrücklich für verfassungswidrig erklärt worden. Die betreffenden Zuweisungen fallen nicht einfach weg, sondern gehen in der Schlüsselmasse auf. Insgesamt wurden so rund 125 Mio. Euro in die Schlüsselmasse überführt. Größte Position ist hierbei die Investitionspauschale in Höhe von rund 93 Mio. Euro.

Reduzierung zweckgebundener Finanzausweisungen

Weiterhin wurden die **Vorweg-Schlüsselzuweisungen in der bisherigen Form gestrichen**. Diese kamen nach der alten Regelung kreisfreien Städten sowie Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion zugute und wurden "vorweg" aus der Schlüsselmasse entnommen. Die Bedarfsermittlung ergab jedoch, dass die angemessene Finanzausstattung der kreisfreien Städte auch ohne Vorweg-Schlüsselzuweisungen sichergestellt wäre. Erkennbar war dies insbesondere an den erheblichen Beträgen, die die kreisfreien Städte in der Vergangenheit für freiwillige Aufgaben aufwandten.

Unbeschadet der Tatsache, dass die Zuweisungen in der neuen Fassung dem angemessenen Finanzbedarf Rechnung tragen, hat die Landesregierung beschlossen, den zentralen Orten unter besonderer Berücksichtigung der kreisfreien Städte **über die angemessene Finanzausstattung hinaus** zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Daher werden die ehemaligen Vorweg-Schlüsselzuweisungen in den Jahren 2008 und 2009 als so genannte **Anpassungshilfen** weiter gezahlt. Zusätzlich erfolgt eine Aufstockung der hierfür vorgesehen Mittel von bisher 5 Mio. Euro auf 10 Mio. Euro gegenüber der geltenden Rechtslage. Die zusätzlichen Mittel werden wegen der besonderen Bedeutung der kreisfreien Städte weitgehend auf diese konzentriert. Die Verteilung erfolgt nach folgendem Schema:

Freiwillige Anpassungshilfen zur Stärkung zentraler Orte

- Kreisfreie Städte 13,50 Euro je Einwohner,
- Große kreisangehörige Städte 4,20 Euro je Einwohner und
- übrige Mittelzentren 3,75 Euro je Einwohner.

Durch diese Verteilung wird *keiner* der Empfänger der bisherigen Vorweg-Schlüsselzuweisungen schlechter gestellt als zuvor. Die Großen kreisangehörigen Städte werden geringfügig besser gestellt. Die kreisfreien Städte profitieren deutlich überproportional und erhalten von den zusätzlich zur Verfügung stehenden 5 Mio. Euro ca. 4,7 Mio. Euro.

Anpassungshilfen stellen zentrale Orte besser als bisher

VIII. Weitere Eckpunkte der neuen Regelung

1. Fortführung der Jugendpauschale

Freiwillige Fortführung und Aufstockung der Jugendpauschale

Die **Jugendpauschale** wird als freiwillige Leistung des Landes – ebenfalls *über die angemessene Finanzausstattung der Kommunen hinaus* – weiterhin als besondere Finanzzuweisung gewährt. Dabei wird der bisher zur Verfügung stehende Betrag von 9 Mio. Euro jährlich auf 10 Mio. Euro jährlich erhöht. Diese Mittel werden wie bisher aus dem Einzelplan des Thüringer Sozialministeriums ausgereicht.

2. Keine Erhöhung der Hebesätze

Kein Zwang zur Erhöhung der Hebesätze – dadurch Sicherung des Standortvorteils für Thüringer Kommunen

Die **fiktiven Hebesätze** zur Ermittlung der Höhe der Schlüsselzuweisungen an eine Kommune werden **nicht erhöht**. Damit besteht für die Kommunen kein Zwang zur Anhebung der Hebesätze für die Realsteuern. Um dies zu verstehen, bedarf es einer Differenzierung zwischen **Bedarfsermittlung** einerseits und **Verteilung** andererseits:

Die fiktiven Hebesätze werden herangezogen, um den **Bedarf aller** Kommunen und damit den Inhalt des "Topfes" für den KFA festzulegen.¹⁴⁾

Davon zu unterscheiden ist die Frage, welcher Betrag aus dieser Masse an eine einzelne Kommune ausgezahlt wird (**Verteilung**). Wie unter Punkt II. erläutert, bestimmt sich die Höhe der konkreten Zuweisung aus der Differenz zwischen der Bedarfsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl. Von dieser Differenz erhält die Kommune 70% als Zuweisung. Nur eine Einführung höherer fiktiver Hebesätze *bei der Verteilung* hätte das Resultat, dass sich wegen der erhöhten Steuerkraftmesszahl bei gleich bleibender Bedarfsmesszahl die Zuweisung verringert. Infolgedessen könnten sich Gemeinden, deren Hebesätze deutlich unter den fiktiven Hebesätzen liegen, veranlasst sehen, ihre Hebesätze zu erhöhen. Aus diesem Grunde wurden im Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes auf der Verteilungsseite die derzeitigen fiktiven Hebesätze beibehalten. Das beschriebene Szenario kann also nicht eintreten. Ohne eine Verringerung der Zuweisung besteht für keine Kommune die Notwendigkeit, ihre Hebesätze zu erhöhen. Sollten Kommunen dennoch eine Erhöhung vornehmen, so ist dies deren eigene Entscheidung im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheit.

3. Verlässlichkeit für die Folgejahre

Revisionsklausel ermöglicht Überprüfung der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung

Der Gesetzentwurf des Finanzausgleichsgesetzes beinhaltet in § 3 Abs. 4 eine **Revisionsklausel**. Mittels dieser Klausel überprüft der Gesetzgeber für die auf das Ausgleichsjahr 2009 folgenden Jahre rechtzeitig die **Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung**. Gegenstand der Revision sind insbesondere die verschiedenen, der Finanzbedarfsermittlung zu Grunde liegenden Prognosen. Ziel ist dabei die Anpassung der Finanzausstattung der Folgejahre an die tatsächlichen Entwicklungen der Vorjahre. Ändert sich beispielsweise die tatsächliche Entwicklung des Verbraucherpreisanstiegs oder der Personalausgaben, so sind die tatsächlichen Entwicklungen Basis für die Ermittlung der insgesamt angemessenen Finanzausstattung der Folgejahre.

¹⁴⁾ Siehe dazu oben unter Punkt VI, 3. und 4. Schritt.

IX. Die Großen stärken – die Kleinen bewahren

Thüringen wird geprägt von seiner spezifisch "kleinteiligen" Struktur. Rund 75% der Thüringer Bevölkerung lebt in den Landkreisen, der verbleibende Anteil in den kreisfreien Städten mit urbanem Charakter.¹⁵⁾ Diese Strukturen sind historisch gewachsen und für viele Menschen bedeuten sie in hohem Maße Identität und Heimatverbundenheit. Es steht deshalb außer Frage, dass in den vorhandenen Strukturen die Handlungsfähigkeit der Kommunen gewährleistet wird und sie Gestaltungsspielräume nutzen können, um lebenswert zu bleiben. Daher ist es auch eine Herausforderung des kommunalen Finanzausgleichs, jede einzelne der im Jahr 2008 ca. 960 Gemeinden mit einer angemessenen Finanzausstattung zu versorgen. Durch das Thüringer Modell gelingt es, jeder Gemeinde diese Finanzausstattung zu gewährleisten – und dabei die Großen zu stärken und die Kleinen zu bewahren. Parallel hierzu unterstützt die Landesregierung die Schaffung neuer Strukturen durch freiwillige Gemeindezusammenschlüsse außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs.

**Thüringer Modell des KFA
sichert Handlungsfähigkeit
und Lebensqualität
in jeder einzelnen Kommune**

15) Dem Thüringer Landesamt für Statistik zufolge lebten Ende 2006 rund 1,8 Mio. Thüringerinnen und Thüringer in den Landkreisen, 558.000 dagegen in kreisfreien Städten.

X. Zusammenfassung

Der Systemwechsel von der Verbund- zur Bedarfsorientierung bedeutet für die Kommunen eine Vielzahl von Vorteilen. Im Folgenden sind diese nochmals zusammengefasst:

Planungssicherheit – unabhängig von der Leistungskraft des Landes

- **Planungssicherheit:** Die Thüringer Gemeinden und Landkreise erhalten eine finanzielle Mindestausstattung vom Land. Diese ist im Gegensatz zum alten Steuerverbund unabhängig von der finanziellen Leistungskraft des Landes. Sie ist daher auch dann gesichert, wenn die Einnahmen des Landes rückläufig sind. Das ist insbesondere wegen des bis 2019 auslaufenden Solidarpaktes II bedeutsam (vgl. dazu die grafische Übersicht unter Punkt XIII. auf Seite 30). Nach der alten Regelung wären die Gemeinden und Landkreise an einem hieraus folgenden Einnahmenverlust des Landes unmittelbar beteiligt.

Handlungsfähigkeit bleibt für alle Aufgaben gesichert

- Die **Handlungsfähigkeit** der Thüringer Kommunen bleibt auch weiterhin gewährleistet. Die Finanzausstattung der Kommunen, die sich aus den Zuweisungen des Landes und den eigenen Einnahmen speist, stellt sicher, dass sowohl die Pflichtaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises erfüllt als auch darüber hinaus freiwillige Leistungen wahrgenommen werden können.

Revisionsklausel garantiert Sicherheit

- Das Thüringer Finanzausgleichsgesetz ist in seiner Wirkung auf die Ausgleichsjahre 2008 und 2009 beschränkt und stellt insoweit auch kein Präjudiz für die folgenden Finanzausgleichsjahre dar. Dem Gesetzgeber obliegt eine ständige Überprüfungspflicht, die mit der **Revisionsklausel** gesetzlich verankert ist.

Schlüsselmasse steigt um 11,3% bis 2009

- Nach dem Entwurf des Doppelhaushalts 2008/2009 wird das Land im Jahr 2008 für Leistungen, die der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen, insgesamt rund 2,751 Mrd. Euro aufwenden, im Jahr 2009 insgesamt rund 2,830 Mrd. Euro. Davon entfallen auf das Thüringer Finanzausgleichsgesetz, d.h. auf die Finanzausgleichsmasse, rund 2,161 Mrd. Euro im Jahr 2008 sowie rund 2,280 Mrd. Euro im Jahr 2009. **Insbesondere die Schlüsselmasse entwickelt sich hierbei positiv.** Sie steigt
 - o von ca. 1,063 Mrd. Euro im Jahr 2007
 - o auf ca. 1,083 Mrd. Euro im Jahr 2008 sowie
 - o auf ca. 1,203 Mrd. Euro im Jahr 2009.

In der Schlüsselmasse des Jahres 2007 sind dabei die künftig entfallenden Vorweg-Schlüsselzuweisungen enthalten (5 Mio. Euro). Würde man deren Entsprechung – die künftigen Anpassungshilfen – bei den Zahlen der Jahre 2008 und 2009 berücksichtigen (obwohl sie formal nicht zur Schlüsselmasse gehören) würde sich sogar eine Erhöhung der Schlüsselmasse auf 1,093 Mrd. Euro für 2008 und 1,213 Mrd. Euro für 2009 ergeben.

Hoher Anteil nicht zweckgebundener Zuweisungen sichert Entscheidungsfreiheit

- **Der Anteil nicht zweckgebundener Finanzzuweisungen überwiegt den der zweckgebundenen erheblich:** Zweckgebundenen Zuweisungen in Höhe von ca. 813 Mio. Euro in 2008 und ca. 807 Mio. Euro in 2009 stehen nicht zweckgebundene in Höhe von ca. 1,725 Mrd. Euro in 2008 und ca. 1,846 Mrd. Euro in 2009 gegenüber. Für die Kommunen wird damit in hohem Maße **Entscheidungsfreiheit** für die Verwendung der Zuweisungen gewährleistet.

- Die **Gesamtausstattung der Kommunen** beinhaltet folgende Positionen:
 - o Die **von der Leistungskraft des Landes unabhängige finanzielle Mindestausstattung** der Kommunen. Diese stellt die Erfüllung der Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis sowie die Wahrnehmung eines Mindestmaßes freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben sicher.
 - o Eine darüber hinaus gehende **angemessene Finanzausstattung**, die die angemessene Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben gewährleistet.
 - o **Zusätzliche freiwillige Leistungen des Landes** innerhalb und außerhalb des KFA.
- Neben den Vorteilen des Systemwechsels von der Verbund- zur Bedarfsorientierung trägt auch die **Spitzabrechnung**¹⁶⁾ der Jahre 2006 und 2007 mit positiven Abrechnungsbeträgen von 50,7 bzw. voraussichtlich 179,7 Mio. Euro zu einer **deutlichen Verbesserung der Finanzsituation** der Kommunen in den Jahren 2008 und 2009 bei.

Auch Spitzabrechnung
2006/2007 trägt zur
Verbesserung der
Finanzsituation bei

¹⁶⁾ Genauer zur Spitzabrechnung vgl. die Erläuterung im Glossar.

XI. Anhang: Wiederholt gestellte Fragen

Während der Anhörung im Gesetzgebungsverfahren, der Abstimmungsgespräche mit den Kommunen und im Rahmen der öffentlichen Diskussion zeichneten sich bestimmte, wiederholt gestellte Fragen zur Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs ab. Die wichtigsten dieser Fragen sind im Folgenden dargestellt und beantwortet.

1. Frage: Wie wirkt sich der neue KFA aus?

Antwort: Das Thüringer Modell des KFA stellt die kommunale Aufgabenerfüllung auf eine nachvollziehbare, faire und verlässliche Grundlage. Im Sinne der verfassungsgerichtlichen Vorgaben beinhaltet es folgende Prämissen:

- Das Thüringer Modell vollzieht einen **Systemwechsel vom Steuerverbund zur Bedarfsorientierung**. Eine Verbundquote wird nur noch im Rahmen des Art. 106 Abs. 7 GG gebildet.
- Die Kommunen erhalten eine **finanzielle Mindestausstattung**, die unabhängig von der Einnahmensituation des Landes ist. Diese Mindestausstattung versetzt die Kommunen in die Lage, ihre Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis zu erfüllen und darüber hinaus ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.
- Sie werden darüber hinaus mit einem finanziellen Spielraum ausgestattet, der ihnen die angemessene Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben ermöglicht. Die Summe aus diesem zusätzlichen finanziellen Spielraum und der o.g. Mindestausstattung ist die **insgesamt angemessene Finanzausstattung**. Der zusätzliche finanzielle Spielraum ist von der Einnahmensituation des Landes abhängig.
- Zusätzlich zu dieser insgesamt angemessenen Finanzausstattung erhalten die Kommunen freiwillige Leistungen des Landes innerhalb und außerhalb des KFA. Die Summe aus den freiwilligen Leistungen und der angemessenen Finanzausstattung ist die **Gesamtausstattung des Landes an die Kommunen**.
- Da die Kommunen ihren Finanzbedarf **zunächst aus eigenen Kräften decken** müssen, sind Einnahmen und Einnahmemöglichkeiten bei der Ermittlung des Bedarfs der Kommunen zu berücksichtigen.

2. Frage: Gibt die "Verrechtlichung" des KFA der Landesregierung die Möglichkeit, gezielt in die Finanzausstattung der Kommunen einzugreifen? Ist die Bedarfsermittlung überhaupt transparent und nachvollziehbar?

Antwort: Das Thüringer Modell des kommunalen Finanzausgleichs gewährt den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung und ist zudem transparent, gerecht und rational. Die Neugestaltung des KFA basiert auf den Anforderungen des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, die dieser in seinem Urteil vom 21. Juni 2005 festlegte. Die insoweit geforderte Ermittlung der Finanzausgleichsmasse nach der Aufgaben- und Kostenbelastung der Kommunen ist komplexer als die ursprüngliche Steuerverbundquote. Die einzelnen Verfahrensschritte zur Bestimmung der Höhe des kommunalen Finanzausgleichs, insbesondere die einzelnen Berechnungsschritte sind jedoch in dieser Broschüre und – noch detaillierter – in der Begründung zu § 3 des Gesetzentwurfs des ThürFAG dargestellt.

3. Frage: Wenn das Land die Beträge aus der Spitzabrechnung der letzten Jahre auf die künftige Finanzausstattung anrechnet, verhält es sich damit nicht wie ein Steuerschuldner, der die Zahlung eines säumigen Betrages auf die künftige Steuerschuld anrechnen will?

Antwort: Eine solche "Anrechnung" der Beträge aus der Spitzabrechnung auf die angemessene Finanzausstattung findet nicht statt. Die Frage basiert auf einem Missverständnis der Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs. Mittels der bedarfsorientierten Berechnung wird die *angemessene* Finanzausstattung der Kommunen bestimmt. Die noch offenen Beträge aus der Spitzabrechnung für die Jahre 2006 und 2007 sind *nicht* Bestandteil dieser Bedarfsermittlung. Die Kommunen erhalten also in den Jahren 2008 und 2009 *über die bedarfsgemäße Ausstattung hinaus zusätzlich* die Beträge aus der Spitzabrechnung aus der KFA-Periode 2006 und 2007.

Sollte sich zudem der Bedarf der Kommunen in den Folgejahren erhöhen, bietet die im Gesetzentwurf enthaltene Revisionsklausel entsprechende Sicherheit: Der Gesetzgeber wird dann eine Neuberechnung der Bedarfsgrundlagen und damit der insgesamt angemessenen Finanzausstattung der Kommunen vornehmen.

4. Frage: Gibt es auch in der Zukunft noch Spitzabrechnungen im Sinne des § 3 Abs. 3 der bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Fassung des ThürFAG?

Antwort: Abrechnungen im Sinne des § 3 Abs. 3 der bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Fassung des ThürFAG wird es zukünftig nur noch bezüglich der in § 3 Abs. 1 Satz 2 ThürFAG (neue Fassung) genannten Verbundquoten geben. Bedingt durch den Systemwechsel von der Verbund- zur Bedarfsorientierung erfolgen die Leistungen des Landes an die Kommunen zukünftig nur noch nach geringeren Verbundquoten.

5. Frage: Ist es richtig, die kommunalen Einnahmen in voller Höhe bei der Bedarfsberechnung anzusetzen?

Antwort: Ja. Stehen den Kommunen Einnahmen zu, müssen sie ihre Ausgaben zunächst hieraus bestreiten. Der Bedarf der Kommunen an Zuweisungen des Landes würde künstlich hochgerechnet, wenn man bestimmte eigene Einnahmen der Kommunen "unter den Tisch fallen" ließe. Auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 21. Juni 2005 deutlich gemacht, dass die Kommunen "vor allem den bei der Verwirklichung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts entstehenden Finanzbedarf zunächst aus eigenen Kräften zu decken und die Gewährsträgerschaft ihres Landes nur dann und insoweit in Anspruch zu nehmen haben, als sie nach Erschöpfung der gesetzlichen und organisatorischen Möglichkeiten die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises mit eigenen Mitteln nicht bestreiten können".

6. Frage: Ist die bei der Bedarfsermittlung zugrunde gelegte Teuerungsrate von 1,5% pro Jahr ausreichend?

Antwort: Der durchschnittliche jährliche Anstieg der Verbraucherpreise der letzten 10 Jahre betrug in den Jahren 1997 bis 2006 1,5 Prozentpunkte. Diese Teuerungsrate wird pauschal für die Jahre 2006, 2007, 2008 und 2009 berücksichtigt. Mit dem im Gesetzentwurf gewählten langen Betrachtungszeitraum von 10 Jahren wird sichergestellt, dass das Berechnungsergebnis nicht durch kurzfristige Schwankungen verfälscht wird.

7. Frage: Ist es zulässig, bei der Bedarfsermittlung hinsichtlich der Ausgaben der Kommunen für jede einzelne Ausgabeposition einen "Korridor" von 50 bis 100% zu bilden? Wäre eine Korridorbildung zwischen 50 und 125% nicht besser? Müsste außerdem nicht ein Korridor über alle Ausgaben gebildet werden, damit ein besonders hohes Engagement einer Kommune bei einer bestimmten Aufgabe nicht unter den Tisch fällt?

Antwort: Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat keine Bedenken hinsichtlich einer Korridorbildung zur Ermittlung angemessener Ausgaben. Bei der Auftragskostenpauschale wird diese Methode ebenfalls angewandt. Sie wurde ausdrücklich für verfassungsrechtlich zulässig erklärt.

Natürlich: Ein Korridor zwischen 50 und 125% bedeutet mehr Geld für die Kommunen. Allerdings sieht die Verfassung eben eine angemessene, nicht aber die "bestmögliche" Finanzausstattung der Gemeinden vor. Mittels dieser vom Verfassungsgerichtshof im Rahmen der Auftragskostenpauschale ausdrücklich gebilligten Verfahrensweise orientiert sich der Gesetzgeber auch bei der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung an den wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen.

Die Einwände gegen die aufgabenbezogene Korridorbildung übersehen, dass es hier nicht um die Berechnung des Bedarfs *einer* Gemeinde, sondern des Bedarfs *aller* Gemeinden geht. Sie verkennen insoweit den Zwischenschritt der Bildung des Durchschnittswertes, welcher dem "Korridor" zu Grunde liegt. Das heißt: Hohe Kosten einer Gemein-

de bei einer bestimmten Aufgabe fallen schon deshalb nicht unter den Tisch, weil sie in den Durchschnittswert für alle Gemeinden eingehen und damit die Obergrenze des "Korridors" (die 100%-Marke) mitbestimmen. Besonders niedrige Kosten einer Gemeinde werden zudem dahingehend berücksichtigt, dass sie auf die 50%-Marke angehoben werden.

Weiter ist zu bedenken, dass der im Gesetzentwurf gewählte Korridor nicht nur dazu dient, unwirtschaftliches Verhalten zu sanktionieren. Ein Korridor über die Summe *aller* Aufgaben würde hierzu ausreichen. Vielmehr hat der aufgabenbezogene Korridor auch den Zweck, offensichtliche Unrichtigkeiten der Datenerhebung zu bereinigen. Das heißt: Ein Vergleich zwischen den von den Kommunen gemeldeten Gesamtausgaben mit den von der Rechnungsstatistik erfassten zeigte, dass die gemeldeten Angaben deutlich höher ausfielen. Insoweit mussten die Angaben der Kommunen insgesamt nach unten bereinigt werden.

8. Frage: Ist die für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben angesetzte Quote von 6% der durchschnittlichen Gesamtausgaben der Kommunen in den Jahren 2003 bis 2005 nicht zu gering?

Antwort: Mit der festgelegten Höhe der Quote überschreitet der Gesetzentwurf bereits den im Rahmen des so genannten "Modells der freien Spitze" als Orientierungswert angenommenen Ansatz von 5 %. Da eindeutige Aussagen der Rechtsprechung zur notwendigen Mindesthöhe bundesweit nicht vorhanden sind, stützt sich der Gesetzentwurf auf die herrschende Ansicht in der Rechtslehre. Danach ist die finanzielle Mindestausstattung mit der festgelegten Quote gewährleistet.

9. Frage: Wie werden die nach 2005 kommunalisierten Landesstraßen berücksichtigt?

Antwort: Im Rahmen der Ermittlung der insgesamt angemessenen Finanzausstattung der Kommunen werden auch die nach dem Erhebungszeitraum kommunalisierten Landesstraßen – abzüglich der zu Landesstraßen aufgestuften Straßen – berücksichtigt. Schätzungen ergaben, dass das kommunale Straßennetz in den Jahren 2006 und 2007 voraussichtlich um insgesamt rund 330 Kilometer anwächst. Der hierdurch verursachte zusätzliche Finanzbedarf der Kommunen ist in den Finanzbedarfsberechnungen berücksichtigt.

10. Frage: Wie werden die ab dem Jahr 2008 geplanten Kommunalisierungen staatlicher Aufgaben (insbesondere im Sozial- und Umweltbereich) berücksichtigt?

Antwort: Die Kostenerstattung für übertragene staatliche Aufgaben erfolgt in den Jahren 2008 und 2009 aus den jeweiligen Einzelplänen der Ressorts außerhalb des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes. Ab dem Jahr 2010 ist vorgesehen, die Kostenerstattung im Rahmen der Auftragskostenpauschale zu vollziehen.

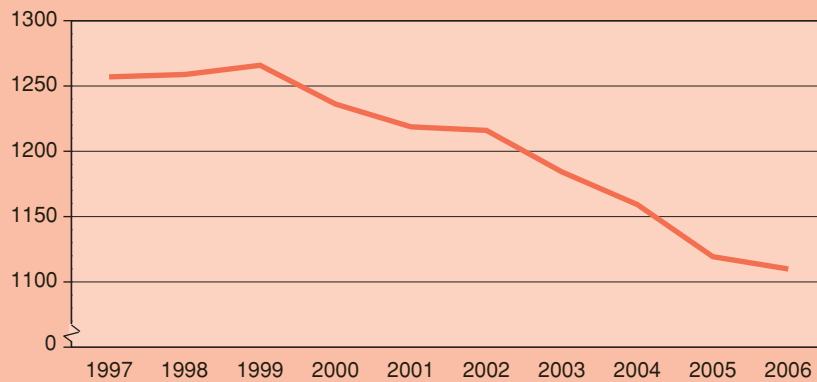
11. Frage: Warum werden bei den Ausgaben der Kommunen Tilgungsleistungen für Kredite nicht berücksichtigt?

Antwort: Dieser Einwand übersieht, dass bei der Bedarfsermittlung *alle* Investitionsausgaben der Kommunen berücksichtigt werden. Das Hinzurechnen der Tilgungsleistung für einen Kredit, mit dem eine Investition finanziert wird, würde eine doppelte Berücksichtigung bedeuten: Einmal als Investition und ein weiteres Mal als Tilgungsleistung.

12. Frage: Nimmt der Gesetzentwurf bei der prognostizierten Ausgabenerhöhung Rücksicht auf eine Erhöhung der Personalkosten der Kommunen?

Antwort: Nein, hiervon hat die Landesregierung bewusst Abstand genommen. Denn die Prognose zeigt gerade, dass sich diese Kosten nicht erhöhen werden. Den Statistischen Jahrbüchern des Thüringer Landesamtes für Statistik ist zu entnehmen, dass die Kommunen ihr Personal und damit ihre Personalausgaben kontinuierlich abgebaut haben (siehe dazu die folgende Grafik).

**Entwicklung der Personalausgaben der Gemeinden 1997 bis 2006
in Mio. Euro**



In Anbetracht der demografischen Entwicklung im Freistaat Thüringen ist auch in Zukunft von einem weiteren stetigen Personalabbau auszugehen. Bereits vollzogene Tarif- und Besoldungsanpassungen seit dem 01.01.2006 (z.B. Tarifierhöhung im Angestelltenbereich auf 95,5%) sowie künftige Anpassungen (2,9% ab 2008) wurden bei der Prognose bereits berücksichtigt.

Dass die Prognose eines weiteren Personalkostenrückgangs zutreffend ist, zeigt ebenfalls der Blick auf obige Statistik: Die in der Vergangenheit bereits vollzogenen Tarifanpassungen haben insgesamt nicht zu einem Anstieg der Personalkosten geführt.

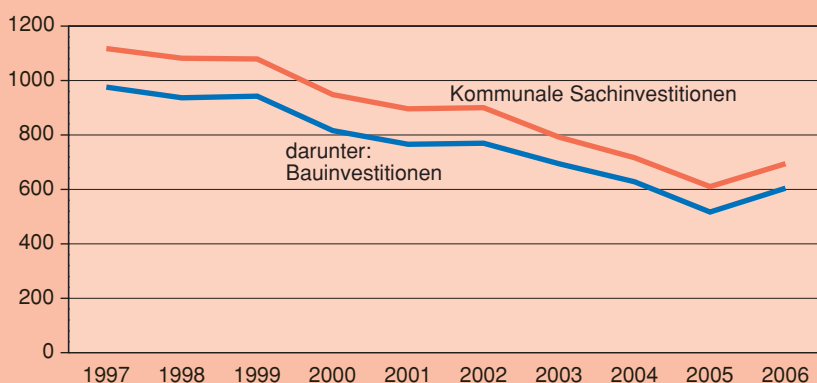
13. Frage: Warum werden anstelle der bisherigen Investitionspauschalen nicht neue „investive Schlüsselzuweisungen“ ausgereicht, um das Investitionsverhalten der Kommunen nicht zu beeinträchtigen?

Antwort: Die bisher geltende Regelung zu den Investitionspauschalen wurde vom Thüringer Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht hat dem Gesetzgeber Zurückhaltung beim Einsatz von zweckgebundenen Finanzausweisungen auferlegt, weil diese potenziell selbstverwaltungsfeindlich sind.

Zu beachten ist aber, dass die Investitionspauschalen nicht schlicht wegfallen, sondern der Schlüsselmasse zugute kommen. Die finanzielle Situation der Kommunen insgesamt bleibt damit praktisch die gleiche: Der kommunalen Familie stehen genauso viele Mittel zur Verfügung wie im Falle einer Herauslösung der Investitionspauschale aus der Schlüsselmasse und der Ausreichung eigener besonderer Finanzausweisungen.

Von der Überführung der Investitionspauschalen in die Schlüsselmasse profitieren die einkommensschwachen Kommunen, die einkommensstarken stehen etwas schlechter als zuvor. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Schlüsselzuweisungen entsprechend der Einkommenssituation verteilt werden, die Investitionspauschalen dagegen pro Kopf – d.h. ohne Rücksicht auf die Einnahmen – ausgereicht wurden. Eine solche Umverteilungswirkung des Finanzausgleichs (siehe die Ausführungen unter Punkt II. zum „horizontalen Finanzausgleich“) ist jedoch statthaft. Insbesondere dürften einkommensschwache Kommunen diese Wirkung begrüßen.

**Sachinvestitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände 1997 bis 2006
in Mio. Euro**



Des Weiteren belegt die neben stehende Grafik, dass das Investitionsvolumen der Kommunen tendenziell rückläufig ist. Auch vor diesem Hintergrund ist es deshalb sinnvoll, auf die Investitionspauschale zugunsten nicht zweckgebundener Schlüsselzuweisungen zu verzichten.

14. Frage: Warum werden Investitionspauschalen für Schulbauten beibehalten, obwohl die allgemeinen Investitionspauschalen wegfallen?

Antwort: Anders als die Regelung zu den Investitionspauschalen (§ 26 ThürFAG geltende Fassung) hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof die Zuweisungen für Schulbauten nicht für verfassungswidrig erklärt. Es wäre aus folgenden Gründen auch nicht zweckgerecht, diese Zuweisungen zugunsten der Schlüsselmasse zu streichen: Investitionen im Schulbau sind für die Schulträger eine finanzielle Belastung, deren Höhe in erster Linie von der Anzahl der Schüler in den betroffenen Schulen abhängig ist. Dabei ist die Schülerzahl nicht proportional zur Einwohnerzahl. Auch der Investitionsbedarf an Schullandheimen steht nicht im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl, weil Schullandheime nicht von jedem Schulträger vorgehalten, sondern überregional in Anspruch genommen werden. Auch hier ist eine Zuweisung nur auf der Basis von vorgehaltenen Schullandheimplätzen möglich. Eine Zuweisung von Landesmitteln für Schulbauten und Schullandheime als allgemeine Schlüsselzuweisungen und damit in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl würde diesen Umständen nicht ausreichend Rechnung tragen. Daher wird an einer separaten (bedarfsgerechten und zweckgebundenen) Zuweisung festgehalten.

15. Frage: Das Land hat im Entwurf zum neuen KFA die fiktiven Hebesätze erhöht. Werden die Kommunen dadurch nicht gezwungen, ihre Hebesätze auch tatsächlich zu erhöhen?

Antwort: Nein, ein solcher Zwang besteht nicht. Die fiktiven Hebesätze wurden nur auf der Seite der Bedarfsermittlung zur Bestimmung des *Gesamtvolumens* des KFA erhöht. Für die *einzelne* Kommune ist aber die Verteilungsseite interessant, denn diese bestimmt darüber, wie hoch ihre konkrete Zuweisung ist. Auch auf dieser Zuweisungsseite sind fiktive Hebesätze Teil der Berechnungsgrundlage. Hier werden sie jedoch *nicht* angehoben, was zur Folge hat, dass sich die Zuweisungen *nicht* verringern. Damit sind die Kommunen weder rechtlich noch tatsächlich zu einer Anhebung der Realsteuerhebesätze verpflichtet.

16. Frage: Warum nimmt der Gesetzentwurf nicht die Zuweisungen an Theater und Orchester in das ThürFAG als zusätzliche besondere Ergänzungszuweisung auf?

Antwort: Das Land reicht an Theater und Orchester ab 2008 aus dem Haushalt des Kultusministeriums (Einzelplan 04) Zuschüsse aus. Bei diesen handelt es sich jedoch um freiwillige und zusätzliche Leistungen des Landes, die nicht der insgesamt angemessenen Finanzausstattung der Kommunen im Sinne des Artikel 93 Abs. 1 Verfassung des Freistaats Thüringen zugeordnet werden können. Insoweit scheidet eine Überführung dieser Zuweisungen in den kommunalen Finanzausgleich aus.

17. Frage: Warum werden im KFA 2008/2009 Anpassungshilfen ausgereicht?

Antwort: Mittels der so genannten Anpassungshilfen erbringt das Land in den Jahren 2008 und 2009 über die angemessene Finanzausstattung hinaus eine freiwillige und zusätzliche Leistung an zentrale Orte (kreisfreie Städte, Große kreisangehörige Städte, sonstige Mittelzentren) zur Anpassung an die geänderten Rahmenbedingungen des KFA. Denn als Folge des Urteils des Thüringer Verfassungsgerichtshofs und des Ergebnisses der danach erforderlichen Bedarfsermittlung fallen die bisherigen Vorweg-Schlüsselzuweisungen für diese Orte, die aus der Schlüsselmasse entnommen wurden, weg.

Dennoch werden zentralen Orten unter Berücksichtigung der besonderen Interessen der kreisfreien Städte Übergangsweise über die angemessene Finanzausstattung hinaus durch die Anpassungshilfen zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. Durch diese wird keiner der Empfänger der bisherigen Vorweg-Schlüsselzuweisungen schlechter gestellt als bisher. Im Gegenteil: Die Großen kreisangehörigen Städte werden besser gestellt, die kreisfreien Städte profitieren im Vergleich zur bisherigen Rechtslage sogar überproportional.

18. Frage: Warum wurden nicht andere Reformen des kommunalen Finanzausgleichs in Angriff genommen?

Antwort: Es war zu Beginn der Legislaturperiode das Ziel der Landesregierung, die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen in drei Stufen neu zu ordnen. Auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof fordert in seinem Urteil vom 21. Juni 2005 eine Neuordnung. Die Anforderungen des Gerichts an diese Neuordnung haben nun aber einen kompletten Systemwechsel zur Folge, der vom ursprünglichen Konzept abweicht.

19. Frage: Warum beinhaltet der Gesetzentwurf eine Revisionsklausel?

Antwort: Der Gesetzgeber muss die Ergebnisse der Ermittlung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen nach dem Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs ständig überprüfen. Denn da die zu Grunde liegenden Faktoren Änderungen unterworfen sind, können die Regelungen des KFA nur Geltung auf Zeit beanspruchen. Der Gesetzgeber muss dieser Überprüfungspflicht in zeitlichem Zusammenhang mit der Normierung des Landeshaushalts, also in jährlichen oder – bei Doppelhaushalten – zweijährlichen Abständen nachkommen. Die Revisionsklausel verdeutlicht diese Überprüfungspflicht.

XII. Glossar: Was ist eigentlich ein(e)...?

Allgemeine Finanzausstattung: Allgemeine Finanzausstattungen sind Zuweisungen des Landes an Kommunen, deren Verteilung auf die einzelnen Kommunen sowie deren Verwendung durch die Kommunen nicht auf eine konkrete Aufgabe bezogen ist. Insbesondere entscheiden die Kommunen in Ausübung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts, in welchem Umfang sie Mittel für die Erfüllung ihrer verschiedenen Aufgaben einsetzen.

Angemessene Finanzausstattung: Diese beinhaltet die Mindestausstattung und zusätzlich einen darüber hinausgehenden Anteil für die angemessene Erfüllung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben. Die angemessene Finanzausstattung richtet sich einerseits nach der Aufgabenbelastung und Finanzkraft der Kommunen und andererseits nach der Leistungskraft des Landes. Die Ausrichtung an der Leistungskraft des Landes bedeutet: Oberhalb der finanziellen Mindestausstattung sichert das Land die Erfüllung freiwilliger kommunaler Aufgaben in Abhängigkeit von seiner Einnahmesituation.

Zudem gilt hier das Gebot der Verteilungssymmetrie, d.h. Aufgaben von Land und Kommunen sind grundsätzlich gleichwertig. Die jeweils verfügbaren Finanzmittel sind also im Bereich der angemessenen Finanzausstattung zwischen Land und Kommunen sowohl bei schlechter Finanzlage als auch bei durchschnittlicher oder prosperierender Entwicklung jeweils aufgabengerecht zu verteilen. Die angemessene Finanzausstattung beträgt im Jahr 2008 insgesamt rund 2,479 Mrd. Euro, im Jahr 2009 insgesamt rund 2,471 Mrd. Euro.

Anpassungshilfe: Zentrale Orte erhalten über die angemessene Finanzausstattung hinaus zur Anpassung an die geänderten Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2008 und 2009 eine Finanzhilfe (Anpassungshilfe). Kreisfreie Städte erhalten jährlich 13,50 Euro pro Einwohner, Große kreisangehörige Städte 4,20 Euro, übrige Mittelzentren 3,75 Euro zusätzlich zur Schlüsselmasse. Bei der Anpassungshilfe handelt es sich nicht um Mittel, die die insgesamt angemessene Finanzausstattung der Kommunen sicherstellen, sondern um eine freiwillige und zusätzliche Leistung des Landes über die verfassungsrechtliche Verpflichtung aus Artikel 93 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen hinaus.

Auftragskostenpauschale: Nehmen die Kommunen Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis wahr, wird ihnen als Mehrbelastungsausgleich (siehe dort) für die übertragenen staatlichen Aufgaben die Auftragskostenpauschale gezahlt. Diese wird ebenfalls bedarfsorientiert ermittelt. Die Auftragskostenpauschale beträgt in den Jahren 2008 und 2009 jeweils 153,4 Mio. Euro.

Bedarfsmesszahl: Die Bedarfsmesszahl ist eine rechnerische Größe, die einen Richtwert für den Bedarf einer Kommune darstellt. Zusammen mit der Steuerkraftmesszahl bestimmt sie, welchen konkreten Betrag eine Gemeinde auf der Verteilungsseite als Schlüsselzuweisung erhält. Die Bedarfsmesszahl wird nach der so genannten Hauptansatzstaffel berechnet. Das heißt: Für eine Kommune wird für einen bestimmten Einwohnerzahlenbereich eine bestimmte Bedarfspauschale angesetzt. Diese Pauschalen sind gestaffelt und steigen mit der Einwohnerzahl.

Besondere Ergänzungszuweisungen: Diese werden den Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen zur Sicherstellung ihrer insgesamt angemessenen Finanzausstattung neben den allgemeinen Finanzausstattungen gewährt. Die Verteilung der Mittel erfolgt nicht wie bei den Schlüsselzuweisungen in Form einer Einwohnerveredelung, sondern nach aufgabenspezifischen Verteilungskriterien. Besondere Ergänzungszuweisungen werden unabhängig von der Steuerkraft bzw. Umlagekraft der Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise gewährt. Die Besonderheit besteht darin, dass sie den Empfängern der Leistungen grundsätzlich zur freien Verfügung stehen. Die Verpflichtung des Empfängers dieser Zuweisungen, die Mittel zweckgebunden im Haushalt zu vereinnahmen, besteht nur in den ausdrücklich im Thüringer Finanzausgleichsgesetz genannten Fällen.

Besondere zweckgebundene Finanzzuweisungen: Dies sind Zuweisungen des Landes, die für die Erfüllung konkreter Aufgaben einzusetzen sind, insbesondere auch vom Empfänger der Leistungen zweckgebunden im Haushalt zu vereinnahmen sind. Ein Beispiel ist die Investitionspauschale für Schulgebäude.

Ergänzungsansatz für kreisfreie Städte: Der Hauptansatz wird für kreisfreie Städte um einen Ergänzungsansatz von 5 Prozentpunkten erhöht. Begründet wird dies damit, dass kreisfreie Städte zur Erfüllung der Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises erhöhte Aufwendungen tragen.

Finanzausgleichsmasse: Diese umfasst das Gesamtvolumen der Mittel für den KFA. Die Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse ist in § 3 Thüringer Finanzausgleichsgesetz geregelt. Daneben erhalten die Kommunen und kommunale Aufgaben wahrnehmende Dritte Zuschüsse und Zuweisungen außerhalb des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes. Die Finanzausgleichsmasse beläuft sich – einschließlich der Spitzabrechnung und der Anpassungshilfen – im Jahr 2008 auf rund 2,161 Mrd. Euro sowie im Jahr 2009 auf rund 2,280 Mrd. Euro.

Finanzielle Mindestausstattung der Kommunen: Dieser Grundsatz verpflichtet das Land zu einer Finanzausstattung der Kommunen, die es diesen ermöglicht, neben der Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Die finanzielle Mindestausstattung steht nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes.

Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben: Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sind all diejenigen Aufgaben und Leistungen der Kommunen, zu deren Erfüllung/Erbringung eine Kommune nicht auf Grund einer europa-, bundes- oder landesgesetzlichen Vorschrift unmittelbar verpflichtet ist. Für die Zuordnung als freiwillige Leistung nicht ausschlaggebend ist dabei, inwieweit eine Kommune eine bestimmte Leistung selbst für notwendig bzw. für unverzichtbar hält. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sind vor allem in den Bereichen Kultur, Kunst, Wirtschaftsförderung und Fremdenverkehr angesiedelt.

Gesamtansatz: Der Gesamtansatz errechnet sich aus dem Hauptansatz und dem Ergänzungsansatz für kreisfreie Städte. Bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden entspricht der Gesamtansatz dem Hauptansatz.

Gesamtausstattung des Landes für die Kommunen: Die Gesamtausstattung des Landes für kommunale Aufgabenerfüllung (Kommunale Finanzbeziehungen) beträgt im Jahr 2008 rund 2,751 Mrd. Euro sowie im Jahr 2009 rund 2,830 Mrd. Euro. Die Beträge setzen sich jeweils aus der Finanzausgleichsmasse (einschließlich der Abrechnung und der Anpassungshilfen) sowie den Leistungen des Landes aus den Einzelplänen zusammen.

Hauptansatz/Hauptansatzstaffel: Die Hauptansatzstaffel ist eine Berechnungsgrundlage für die Bedarfsmesszahl. Gestaffelt nach Einwohnerzahlen wird für jede Gemeinde ein bestimmter Prozentsatz berücksichtigt, der mit der Einwohnerzahl der Gemeinde multipliziert wird. Das Ergebnis dieser Berechnung wird Hauptansatz genannt. Durch die Hauptansatzstaffelung wird der Erfahrung Rechnung getragen, dass der durchschnittliche allgemeine Finanzbedarf einer Gemeinde mit zunehmender Einwohnerzahl steigt. Auch die zentralörtlichen Funktionen, die größere Gemeinden für die Bürger von Umlandgemeinden miterfüllen, werden dabei berücksichtigt.

Hebesätze: Diese sind ein Instrument zur Berechnung der den Kommunen zufließenden Realsteuern. Gemäß Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG steht den Gemeinden das Aufkommen aus den Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) zu. In welcher Höhe den Kommunen die Realsteuer zufließt, bestimmt sich wie folgt: Die Finanzämter legen einen Messbetrag fest, der mit dem Hebesatz multipliziert wird. Jede Kommune bestimmt ihre Hebesätze für sich selbst (vgl. Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG).

Hebesätze, ~fiktive: Diese werden u.a. bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen der Realsteuern zu Grunde gelegt. Bei den Grundsteuern und der Gewerbesteuer wird das Ist-Aufkommen auf landeseinheitliche Hebesätze (fiktive Hebesätze) nivelliert. Die Nivellierung ist notwendig, weil der örtliche Hebesatz ausschließlich Wirkung für die betreffende Gemeinde selbst und nicht über das Finanzausgleichssystem auch für andere Gemeinden entfalten soll.

Kommunale Aufgaben wahrnehmende Dritte: Neben den Gemeinden und Gemeindeverbänden nehmen auch Dritte kommunale Aufgaben wahr (etwa in den Bereichen Wasser/Abwasser, ÖPNV, Soziales). Hierbei handelt es sich in der Regel um Zweckverbände, freie Träger, Vereine, öffentliche und private Unternehmen.

Kreisumlage: Können die Landkreise ihren Finanzbedarf nicht durch sonstige Einnahmen decken, dürfen sie von den kreisangehörigen Gemeinden einen Betrag – die Kreisumlage – erheben.

Kommunaler Finanzausgleich ("KFA"): Dieser sichert die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden, Städte und Landkreise. Im Rahmen des KFA erhalten die Kommunen zur Erfüllung ihrer unterschiedlichen Aufgaben bestimmte finanzielle Leistungen des Landes.

Landesausgleichsstock: Der Landesausgleichsstock ist ein finanzieller "Puffer", der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs eingerichtet wurde, um außergewöhnlichen Lagen oder besonderen Aufgaben der Kommunen Rechnung tragen zu können. Der Landesausgleichsstock ist ein nachrangiges Finanzierungsinstrument. Zunächst müssen die Kommunen versuchen, Fehlbeträge durch eigene Maßnahmen abzudecken. Eine Zuweisung kommt nur in Betracht, wenn eine Kommune trotz Ausnutzung aller zumutbaren Möglichkeiten nicht in der Lage ist, Haushaltsdefizite aus eigener Kraft zu vermeiden. Dem Landesausgleichsstock werden in den Jahren 2008 und 2009 jeweils Mittel in Höhe von rund 18,7 Mio. Euro zugeführt.

Mehrbelastungsausgleich: Entstehen durch die Übertragung staatlicher Aufgaben Mehrbelastungen bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden, so ist das Land nach Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung verpflichtet, einen angemessenen finanziellen Ausgleich zu schaffen. Diese Verpflichtung zum Mehrbelastungsausgleich besteht darin, eine volle Erstattung der angemessenen Kosten sicherzustellen. Der größte Teil der Mittel des Mehrbelastungsausgleichs wird nach den Bestimmungen der Verordnung über die Auftragskostenpauschale ausgereicht.

Pflichtaufgaben: Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind stets Pflichtaufgaben. Wenn den Kommunen insoweit durch oder auf Grund eines Gesetzes eine Aufgabe übertragen wird, müssen sie sie ausführen. Beispiel für Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind das Pass- und Personalausweiswesen und die Lebensmittelüberwachung.

Im eigenen Wirkungskreis existieren neben den freiwilligen Aufgaben ebenfalls Pflichtaufgaben. Bei diesen können die Kommunen nicht mehr über das "Ob" der Aufgabenerfüllung entscheiden, ihnen muss aber das "Wie" der Durchführung überlassen bleiben. Beispiele für Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis sind die Feuerwehr und die Erschließung von Bauland.

Revisionsklausel: Der Gesetzgeber muss die Ergebnisse der Ermittlung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen ständig überprüfen. Denn da die zu Grunde liegenden Faktoren Änderungen unterworfen sind, können die Regelungen des KFA nur Geltung auf Zeit beanspruchen. Der Gesetzgeber muss dieser Überprüfungspflicht in zeitlichem Zusammenhang mit der Normierung des Landeshaushalts, also in jährlichen oder – bei Doppelhaushalten – zweijährlichen Abständen nachkommen. Die Revisionsklausel verdeutlicht diese Überprüfungspflicht.

Schlüsselmasse: Diese umfasst denjenigen Teil der gesamten Finanzausgleichsmasse, der für Schlüsselzuweisungen vorgesehen ist. Die Schlüsselmasse beläuft sich – einschließlich der Abrechnung – im Jahr 2008 auf rund 1,083 Mrd. Euro sowie im Jahr 2009 auf rund 1,203 Mrd. Euro.

Schlüsselzuweisungen: Schlüsselzuweisungen fließen den Kommunen, deren Bedarfsmesszahl größer als die Steuerkraftmesszahl ist, ohne Zweckbindung zu. Ihrer Bestimmung nach sollen sie die eigenen Einnahmen der Gemeinden verstärken und gleichzeitig die interkommunalen Steuerkraftunterschiede mildern, damit bei allen Gemeinden unabhängig von ihrer eigenen Steuerkraft eine finanzielle Mindestausstattung sichergestellt wird.

Selbstverwaltungshoheit: Nach diesem Grundsatz haben die Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 91 ThürVerf). Angelegenheiten der Selbstverwaltung sind solche, die in der örtlichen Gemeinschaft der Kommune wurzeln und auf sie einen spezifischen Bezug haben. Bei den Landkreisen handelt es sich um jene überörtlichen Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht. Im eigenen Wirkungskreis lassen sich die Selbstverwaltungsangelegenheiten ihrerseits unterscheiden in freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben.

Spitzabrechnung: Die Höhe der Leistungen des Landes an die Kommunen wird bisher zu wesentlichen Teilen durch die Höhe der Einnahmen des Landes bestimmt, da die Kommunen nach den geltenden Regelungen einen bestimmten Anteil an diesen Einnahmen erhalten. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Landeshaushalts, in dem dieser Anteil der Höhe nach bestimmt wird, können die Einnahmen des Landes in den Folgejahren aber nur geschätzt werden. Deswegen erfolgt im zweiten auf das Ausgleichsjahr folgenden Jahr eine so genannte Spitzabrechnung. Dabei werden die geschätzten Einnahmen mit den tatsächlichen Einnahmen verglichen. Hatte das Land höhere Einnahmen als geschätzt, erhalten die Kommunen eine "Nachzahlung". Waren die tatsächlichen Einnahmen geringer, müssten die Kommunen nach dem Steuerverbundsystem hieran ebenfalls beteiligt werden. Allerdings wurden die auf die Kommunen entfallenden Mindereinnahmen durch Landeszuführungen in den KFA weitgehend ausgeglichen. Nach der Spitzabrechnung der Finanzausgleichsjahre 2006 und 2007 können die Kommunen 2008 und 2009 erhebliche Nachzahlungen erwarten.

Bedingt durch den Systemwechsel von der Verbund- zur Bedarfsorientierung sind die Leistungen des Landes an die Kommunen zukünftig nur noch in geringem Umfang von den Einnahmen des Landes abhängig (§ 3 Abs. 1 S. 2 ThürFAG neue Fassung). Hierbei handelt es sich um einen von der Leistungskraft des Landes abhängigen Anteil an der Finanzausstattung der Kommunen, den diese über die finanzielle Mindestausstattung hinaus zusätzlich für freiwillige Leistungen erhalten. Dieser Anteil wird auch künftig spitz abgerechnet.

Steuerkraftmesszahl: Diese ist – ebenso wie die Bedarfsmesszahl – eine reine rechnerische Größe, die das Maß der Einnahmemöglichkeiten einer Gemeinde ausdrückt. Gemeinsam mit der Bedarfsmesszahl ist sie die Berechnungsgrundlage für die Höhe der Schlüsselzuweisung an eine Kommune.

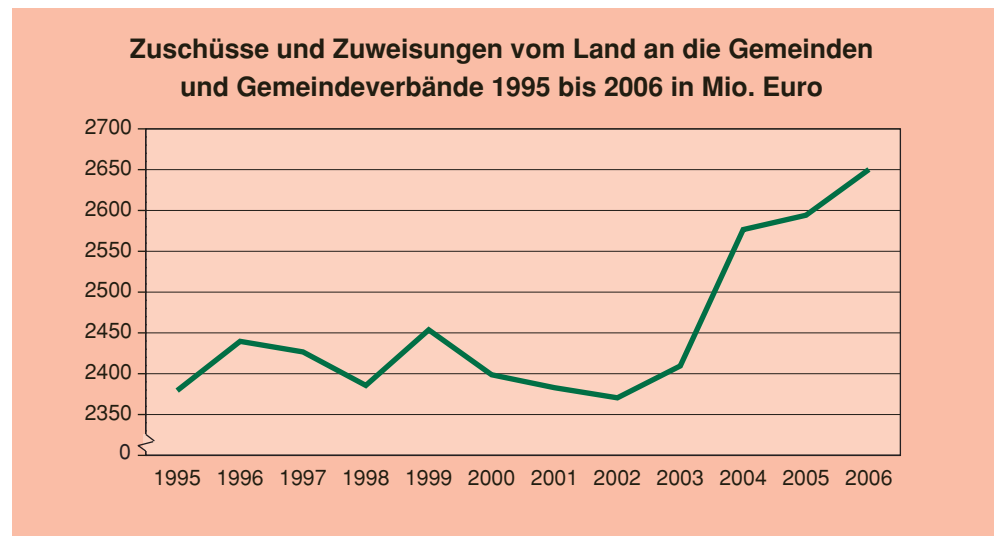
Umlagekraftmesszahl: Die Einnahmemöglichkeiten eines Landkreises werden nach dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz in der Umlagekraftmesszahl zum Ausdruck gebracht.

XIII. Grafikanhang: Entwicklung ausgewählter Kerndaten der Landes- und Kommunalfinanzen

Im Folgenden finden sich grafische Übersichten, die Tendenzen für verschiedene Kerndaten der Kommunal- und Landesfinanzen darstellen.

Die erste Übersicht (Bild 1) belegt zunächst, dass hinsichtlich der Summe der Landeszuweisungen und -zuschüsse an die Kommunen ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen ist.

Bild 1



Finanzdaten belegen Vorteile des neuen KFA

Das Land wird auch in Zukunft dafür Sorge tragen, dass die angemessene Finanzausstattung der Kommunen sichergestellt ist. Dafür ist das Thüringer Modell des KFA für die Kommunen insbesondere wegen des Wechsels von der Verbund- zur Bedarfsorientierung der verlässliche und richtige Weg. Denn die folgenden Grafiken verdeutlichen anhand der zu erwartenden Einnahmerückgänge des Landes aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen einerseits (Bild 2) und der Gegenüberstellung der finanziellen Situation des Landes im Vergleich zur Lage der Kommunen andererseits (Bilder 3 und 4), dass gerade die von der Leistungskraft des Landes unabhängige finanzielle Mindestausstattung für die Kommunen vorteilhaft ist.

Bild 2

**Entwicklung des Thüringer Anteils an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die ostdeutschen Länder bis 2020
in Mio. Euro**

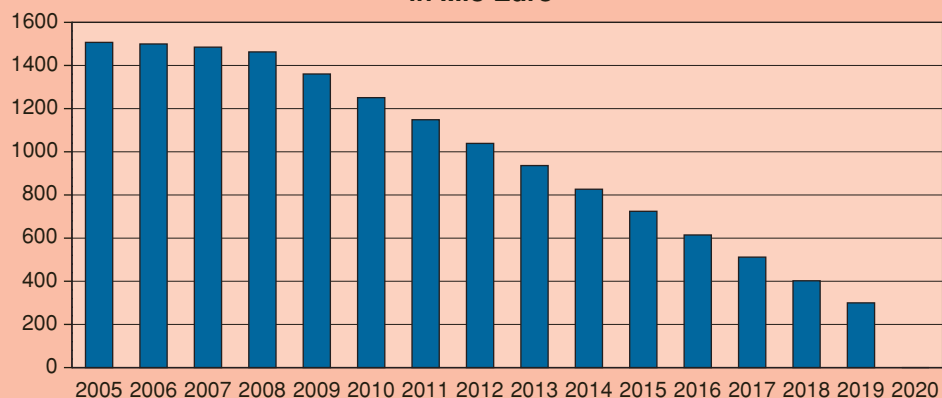


Bild 3

**Entwicklung der Kreditmarktschulden (ohne Kassenkredite) bei Land und Gemeinden/Gemeindeverbände von 1995 bis 2006
in Mio. Euro**

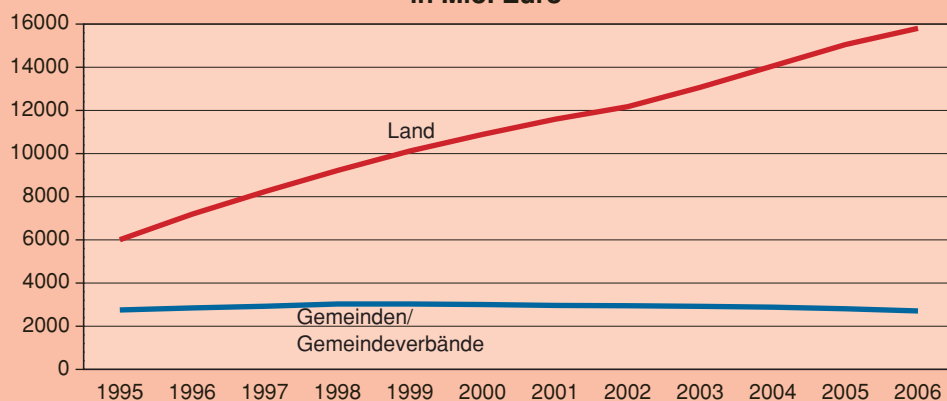
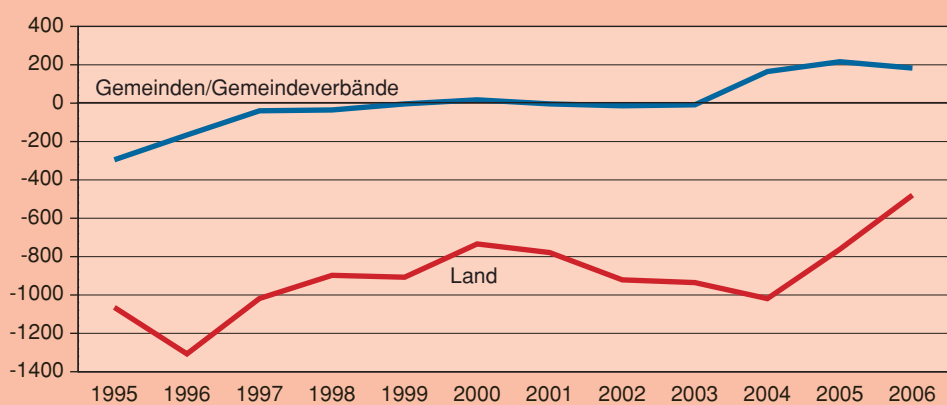


Bild 4

**Entwicklung der Finanzsalden ¹⁾ bei Land und Gemeinden/Gemeindeverbände von 1995 bis 2006
in Mio. Euro**



1) Differenz zwischen den bereinigten Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben, jeweils ohne besondere Finanzierungsvorgänge

Diese Broschüre wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Thüringer Landesregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden.

Impressum

Herausgeber:

Thüringer Innenministerium, Steigerstraße 24, 99096 Erfurt,
Telefon: 0361 37-93120, Fax: 0361 37-93123
poststelle@tim.thueringen.de

© Thüringer Innenministerium, Erfurt 2007

Quellen für die statistischen Übersichten:

Seiten 9 und 33 oben: Thüringer Finanzministerium;
im Übrigen: Thüringer Landesamt für Statistik

Titelgestaltung:

Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Satz:

Thüringer Landesamt für Statistik

Druck:

Druck & Verlag
WST Werbedruck Staub GmbH

